

VU Research Portal

Gekleurde ideeën. Gedachten achter het streven naar diversiteit bij de Nederlandse politie

Janssen, J.H.L.J.

published in

Justitiële Verkenningen
2012

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Janssen, J. H. L. J. (2012). Gekleurde ideeën. Gedachten achter het streven naar diversiteit bij de Nederlandse politie. *Justitiële Verkenningen*, 94-103.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Gekleurde ideeën

Gedachten achter het streven naar diversiteit bij de Nederlandse politie

*J. Janssen**

‘Het overgrote deel van al die Surinamers, Marokkanen, Italianen enz. leidt hier een – naar onze begrippen – normaal bestaan. Ze werken vaak in ondergeschikte baantjes die wij, Nederlanders niet wensen te doen, ze hebben kinderen op school, sturen geld naar het moederland voor de achtergebleven gezinnen, die het relatief armer hebben (...) Een klein deel veroorzaakt moeilijkheden (...) Een klein deel ook verblijft hier illegaal. Daar moeten wij als politiemensen iets aan doen.’ (Citaat uit een toespraak gehouden op 28 juli 1977 door de Haagse hoofdcommissaris Peijster bij de beëdiging van 42 jonge agenten, overgenomen uit het *Korpsblad*, jrg. 38, nr. 17, 1977, p. 447-450)

Wie het tegenwoordig heeft over diversiteitsbeleid bij de Nederlandse politie spreekt over specifiek beleid voor verschillende groepen, waarbij rekening wordt gehouden met gender, seksuele geaardheid, leeftijd, (‘anders’)validiteit en etnische achtergrond (zie ook Van Ewijk, 2011 over de brede betekenis van de term ‘diversiteit’). Hoewel de etnische achtergrond van mensen uiteraard nooit helemaal los kan worden gezien van andere aspecten van het leven zoals gender en leeftijd, zal omwille van de ruimte in deze bijdrage alleen worden ingegaan op ideeën die ten grondslag hebben gelegen aan de ontwikkeling van specifiek beleid ten aanzien van de verandering van de etnische samenstelling van de Nederlandse samenleving. Om te beginnen wordt op basis van literatuuronderzoek een korte historische schets gegeven van ideeën op dit gebied van halverwege de jaren vijftig van de vorige eeuw tot omstreeks de eeuwwisseling. In die periode kwam het diversiteitsbeleid bij de Nederlandse politie namelijk tot stand. Uit

* Dr. Janine Janssen is hoofd onderzoek bij het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld van de Nederlandse politie. Daarnaast is zij verbonden aan de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

die schets wordt duidelijk dat vooral om sociale redenen, bijvoorbeeld het wegwerken van achterstanden bij migrantengroepen, sterk werd ingezet op dit beleid. In de dominantie van die gedachte is na 2000 verandering gekomen. Sindsdien wordt het belang van diversiteit steeds meer benadrukt vanuit een bedrijfseconomisch perspectief. Maar hoe zaligmakend is die visie? Afgesloten wordt met een korte blik op de actuele stand van zaken en de vraag in hoeverre de in dit stuk beschreven kwesties vandaag de dag nog actueel zijn.

Korte historische schets van de periode 1950-2000

Het begin

Toen in de jaren zeventig en tachtig van de afgelopen eeuw de aanblik van de Nederlandse samenleving veranderde door migratiestromen van gastarbeiders en bewoners van voormalige koloniën, begon men in het diversiteitsbeleid binnen de Nederlandse politie ook na te denken over de etnische samenstelling van het politieapparaat. Tot die tijd werd in dit verband vooral nagedacht over de positie van vrouwen. Sinds 1911 waren al vrouwen bij de politie werkzaam, maar vanaf de jaren vijftig begon hun aantal toe te nemen (De Graaff en Van der Wal, 2011). Maar terug naar de migranten. Het streven van de overheid was migranten te integreren ‘met behoud van identiteit’, overeenkomstig de beleidsfilosofie die in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd uitgedragen door het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (Bovenkerk e.a., 1999). Vanuit die gedachte was er geen speciale rol voor de politie weggelegd. Als er als iets speciaals gebeurde, bijvoorbeeld een diender die zich tot ‘Chinezenexpert’ ontwikkelde of Turks ging leren, dan waren dat doorgaans persoonlijke initiatieven. Aan het einde van de jaren zeventig begon het tij echter te keren: er kwam kritiek op het migratiebeleid en er hadden al botsingen tussen autochtonen en allochtonen plaatsgevonden. Bovendien werd de noodzaak gevoeld iets te doen aan de sociale en economische achterstand van allochtonen. Deze gedachten resulteerden onder meer in 1979 in de nota *Etnische minderheden* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die concreet werd uitgewerkt in de *Minderhedennota* – zo heetten allochtonen in die tijd – van 1983. Het streven was dat deze minderheden evenredig zouden kunnen deelnemen aan

allerlei voorzieningen in de Nederlandse samenleving. Deze nota bevatte ook een paragraaf over de politie, waarin de regering stelde dat de politie om dit doel te realiseren de eigen kennis over de verschillende groepen in de samenleving moest uitbreiden. Ook moest de politie de hand in eigen boezem steken en door middel van zelfonderzoek de eigen houding naar deze minderheden analyseren. Hoe zat het bijvoorbeeld met de normen en waarden binnen de politie? En was er wellicht sprake van vooroordelen jegens bepaalde groepen? Verder diende ook de samenstelling van het personeel kritisch tegen het licht te worden gehouden. Slechts 33 van de 145 gemeentepolitiekorpsen hadden allochtonen in dienst, zo bleek in het jaar van verschijning van de Minderhedennota. Concreet ging het om een luttel 163 politiemensen, van wie er slechts 63 een uitvoerende functie bekleedden. Bij de Rijkspolitie zou het beeld wat dit betreft niet florissant zijn. In verband met de legitimiteit van het politietoetreden werd het dan ook belangrijk geacht om naar een politieapparaat te streven dat wat betreft opbouw zoveel mogelijk een afspiegeling van de Nederlandse bevolking was (De Graaff en Van der Wal, 2011).

Het bevorderen van instroom en doorstroom

Dat laatste, het bevorderen van de instroom van politiemensen uit verschillende minderheidsgroepen, bleek nog niet zo eenvoudig. Een probleem was dat veel kandidaten niet beschikten over de vereiste vooropleiding. Er werd getracht deze horde te nemen door hun eerst een tijdelijke burgerfunctie te geven. In die periode zouden deze mensen dan het vereiste opleidingsniveau moeten verwerven. Daarna werden zij pas toegelaten tot de primaire opleiding. Vooral de Gemeentepolitie Amsterdam paste deze benadering toe. Na drie jaar bleek dat meer dan zestig allochtonen geschikt waren bevonden voor het politiewerk en dat een aantal ook was doorgestroomd naar de primaire opleiding. Ook werd duidelijk dat de allochtone collega's niet bepaald met open armen werden ontvangen. Om meer instroom van allochtone kandidaten te bevorderen werd in 1989 het Positieve Actie Plan Politie en Allochtonen (PAPPA) gelanceerd. PAPPA was niet zozeer een nationale aanpak, maar in feite een paraplu waaronder verschillende regionale initiatieven plaatsvonden (De Graaff en Van der Wal, 2011). Alleen meer kleur in het politieapparaat was echter niet genoeg. Het was ook de bedoeling dat allochtone politiemensen binnen de organi-

satie hun weg konden vinden naar hogere rangen. In 1988 werden studenten van Turkse en Marokkaanse komaf geworven voor de inspecteursopleiding, waarbij zich problemen voordeden met betrekking tot de vooropleiding van de deelnemers, de zwaarte van het programma en de sfeer op de academie. Een en ander werd breed uitgemeten in de media en deed weinig goeds voor het draagvlak voor het gevoerde beleid doordat bij velen een beeld ontstond dat allochtone politieambtenaren hun opleiding zonder al te veel moeite hadden verkregen ten faveure van autochtonen (De Graaff en Van der Wal, 2011).

Behoeftte aan een landelijk overzicht

In 1996 hamerde het ministerie van Binnenlandse Zaken wederom op de noodzaak van meer diversiteit bij de politie. Naast legitimiteit van de politie werd ook als argument naar voren gebracht dat allochtone groepen een belangrijk reservoir van arbeidskrachten vormen. In 1997 werd het Infopunt Kleurrijk Korps (IKK) in het leven geroepen dat korpsen bij hun diversiteitsbeleid moet helpen. Weliswaar was het percentage allochtonen tussen eind jaren zeventig en 1999 gestegen van praktisch nul tot bijna 5 procent maar veel nieuw geworven allochtone collega's verlieten de politie ook weer snel doordat ze geen aansluiting vonden. En nog steeds waren klachten over discriminatie niet van de lucht (De Graaf en Van der Wal, 2011).

De Vries had in 1999 het diversiteitsbeleid al aan een kritische blik onderworpen en was met het advies gekomen een actief loopbaanbeleid te ontwikkelen. Daarbij zou voorzichtig moeten worden omgegaan met speciale trajecten, omdat deze tot scheve ogen zouden kunnen leiden binnen de organisatie. Door bestaande diversiteitsprojecten te evalueren zou alle kennis hierover kunnen worden geïnventariseerd en beter – op een centraal punt – toegankelijk kunnen worden gemaakt. De Graaff en Van der Wal (2011) schetsen dat een vergelijkbaar idee ook uit de evaluatie van het IKK naar voren was gekomen en dat er rond de eeuwwisseling plannen ontwikkeld waren om het Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut op te richten. In 2000 werd op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het 'Werkplan diversiteit 2001-2005' geformuleerd, waarin vermeld stond dat korpsen verantwoording zouden moeten gaan afleggen over het eigen diversiteitsbeleid. Uiteindelijk leidde dit weer in 2001 tot de instelling van het Landelijk Expertise Centrum

Diversiteit (LECD) met als doel beleidsmakers en uitvoerders op het brede veld van diversiteit (dus naast etniciteit ook met aandacht voor gender, seksuele geaardheid, leeftijd, ('anders')validiteit) te ondersteunen.

Diversiteit: van *social issue* naar *business issue*

Een perspectiefwisseling

In de hiervoor beschreven periode had de roep om aandacht voor diversiteit sterk het karakter van een *social issue*, dat wil zeggen dat vakbonden en politieke bewegingen het thema agendeerden, waarbij de doelgroepen dikwijls als slachtoffer of 'zielige buitenlanders' werden gezien (Çankaya, 2011). Het aan het begin van dit stuk geplaatste citaat van de Haagse hoofdcommissaris Peijster is representatief voor die sociale focus. Uit morele overwegingen moesten deze zwakke groepen aan werk worden geholpen. Dat kon natuurlijk ook bij de politie. Maar met de komst van het nieuwe millennium tekende zich een breuk in dit denken over diversiteit af en trad een perspectiefwisseling op: meer en meer won het idee terrein dat het streven naar diversiteit juist een *business issue* zou moeten zijn. Hieruit sprak duidelijk de invloed van het opkomende *new public management* waarbinnen ook het politieapparaat in toenemende mate als een bedrijf wordt gezien (Çankaya, 2011). Achterliggende gedachte was dat diversiteit een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan het in optima forma laten functioneren van de politie. Allochtone collega's brachten toch immers een schat aan waardevolle informatie mee, waarom zou je daar dan geen effectief gebruik van maken bij de aanpak van problemen die dikwijls ook werden toegeschreven aan het multi-etnische karakter van de samenleving (Broekhuizen e.a., 2007)? De aanwezigheid van vertegenwoordigers uit verschillende bevolkingsgroepen in het politieapparaat zou aldus een voordeel kunnen zijn bij de opsporing van bepaalde daders. Met het oog op legitimiteit moesten bovendien alle burgers zich ook in de Nederlandse politie kunnen herkennen. De nota *Politie in ontwikkeling* van de Raad van Hoofdcommissarissen uit 2005 is sterk gericht op een bedrijfsmatige invulling van de politiefunctie. In dit stuk wordt tevens gesteld dat de politie bij het uitoefenen van haar kerntaken – handhaven, opsporen, hulpverlening en

signaleren en adviseren – uit de voeten moet kunnen met de verschillende etnische aspecten van de Nederlandse samenleving. Door het LECD is hiervoor de term ‘multicultureel vakmanschap’ (MVC) geïntroduceerd. In de nota *Politie voor EEN IEDER* (LECD, 2009) wordt helder uitgesproken dat tegenwoordig de zakelijke benadering *en vogue* is: er wordt onder meer gerept van het verankeren van diversiteit in de hoofdprocessen van het politievak.

Enkele kritiekpunten

Bij dit zakelijke perspectief zijn onder andere vanuit het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC EGG) enkele kritische kanttekeningen geplaatst en waarschuwingen uitgesproken. Dit centrum werd in 2008 opgericht en ondersteunt alle korpsen bij de aanpak en behandeling van complexe zaken waarbij rekening worden gehouden met een geschonden eergevoel als motief voor (dreigend) geweld. Daarnaast wordt in dit centrum wetenschappelijk onderzoek verricht naar achtergronden van casuïstiek en methoden en technieken voor de politie ten behoeve van de aanpak van dit type geweld. Operationele en wetenschappelijke kennis van het LEC EGG vinden onder meer via publicaties hun weg naar het politieonderwijs en dat ten behoeve van het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en verschillende hulpverlenende instellingen. Terug naar de kritiek vanuit dit centrum: bij de aanpak van eerzaken is dikwijls gebleken dat het naïef is om te denken dat allochtone collega’s cultuurspecialisten zijn doordat ze allochtoon zijn. Een politieman met Turkse *roots* is niet per definitie deskundig op het terrein van gewelddadige eerzaken. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat zijn of haar familie uit een deel van Turkije komt waar die problemen minder spelen. Ook is het niet uitgesloten dat collega’s het pijnlijk vinden om te praten over problemen en misstanden onder mensen uit dezelfde etnische groep of met name als professional op die thema’s te worden aangesproken. Een politieman of -vrouw van Marokkaanse origine moet toch ook in staat worden geacht om op adequate wijze een inbraak in een villa van een adellijke familie in Wassenaar te behandelen. Hun wordt ernstig tekortgedaan als ze geen erkenning krijgen voor het feit dat zij allround professionals zijn en derhalve volwaardige collega’s (Çankaya, 2011). Daarnaast heeft de praktijkervaring van het LEC EGG geleerd dat burgers het lang niet altijd prettig vinden om de vuile was buiten te hangen in het bij-

zijn van een politieambtenaar uit de eigen etnische groep. Het is niet uitzonderlijk dat de vrees voor het uitlekken van pijnlijke familiegeheimen groter is dan de fiducie in het onpartijdige optreden van de betreffende collega (Janssen, 2008, 2011; Timmer, 2003).

Bovendien is het ook nog maar de vraag of allerhande maatschappelijke problemen daadwerkelijk cultureel te duiden of zelfs te verklaren zijn. Toegegeven, bepaalde etnische groepen zijn prominent vertegenwoordigd in de criminaliteitsstatistiek (zie bijvoorbeeld Jennissen, 2009). Maar de genoemde oververtegenwoordiging is niet automatisch een cultureel gegeven. Zo heeft De Jong (2007) een lans gebroken voor een andere dan culturele benadering waar het problemen met bijvoorbeeld Nederlands-Marokkaanse jongens op straat betreft. En zouden Hassan en Fatima niet net als Henk en Ingrid een hoogoplopend conflict kunnen hebben over het huishoudboekje of de opvoeding van de kinderen? Zou het gedrag van een vluchteling uit een oorlogsgebied niet mede bepaald worden door allerhande traumatische ervaringen? Het risico van doorgeschoten culturele duidingen en verklaringen is niet alleen dat er geen oog is voor andersoortige interpretaties van tweedrachten en motieven voor handelen door betrokkenen, maar ook dat overeenkomsten tussen verschillende groepen niet of nauwelijks meer worden opgemerkt (Janssen, 2011). Bervoets en Stol (2002) hebben beschreven dat er weliswaar scheidslijnen in de wijk zijn, maar dat Marokkaanse en autochtone Nederlanders zich in vergelijkbare mate in de wijk (on)veilig voelen. Ook Korf en Bovenkerk (2007) laten zien dat allochtonen zich voor een belangrijk deel geconfronteerd zien met dezelfde vormen van dader- en slachtofferschap als autochtonen. Kleijer-Kool (2008) heeft aangetoond dat politiemensen op straat het conflictpotentieel in hun buurten niet alleen in termen van culturele contrasten duiden, maar juist ook wijzen op sociaaleconomische, politieke en ideologische verklaringen.

In een recent verschenen advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2012) wordt zelfs voorgesteld etnische categorisering door de overheid maar te beëindigen, aangezien de afgelopen jaren steeds meer afstand is genomen van etnisch-specifiek beleid. Zo zijn onder meer al de Wet op onderwijs in allochtone levende talen en de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden gesneuveld. Daarnaast is achterstandsbeleid steeds meer gebaseerd op non-etniciteit en toekomstmogelijkheden in plaats van een meer retrospectieve blik op etniciteit en afkomst.

Hoe nu verder?

In deze bijdrage is stilgestaan bij de historische ontwikkeling van ideeën achter het diversiteitsbeleid bij de Nederlandse politie, waarbij in de loop der tijd een verschuiving heeft plaatsgevonden van een *social* naar een *business issue*. Ondanks allerhande projecten en initiatieven zijn er toch aanwijzingen dat de hiervoor beschreven problemen rond ondervertegenwoordiging en uitstroom van allochtone collega's nog steeds actueel zijn. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was in 2009 ongeveer 80 procent van de Nederlandse bevolking autochtoon en een vijfde deel dus allochtoon. In dat jaar lag het aandeel allochtonen in de politieorganisatie nog net onder de 7 procent. Hoewel inmiddels het werken met streefcijfers binnen de politie is losgelaten, wordt nog steeds getracht om te komen tot een groter aantal dienders met een allochtone achtergrond.¹

In twee recent verschenen proefschriften over diversiteit bij de politie is er terecht op gewezen dat het denken over en onderzoek naar dit thema zich niet blind en alleen op cijfers zou moeten richten (Çankaya, 2011; Van Ewijk, 2011). Beide proefschriften kunnen gelezen worden als een pleidooi voor meer (wetenschappelijke) aandacht voor de vraag wat er zich nu daadwerkelijk op de werkvloer afspeelt ten gevolge van het diversiteitsbeleid: wat doen mensen zoal en wat doet dat beleid met hen? Daarbij zou dan ook eens kritisch tegen het licht moeten worden gehouden hoe de aannames over diversiteit in relatie tot legitimiteit en als *business issue* doorwerken in de praktijk van alledag. Want met gekleurde ideeën alleen zijn we er nog niet.

Literatuur

Bervoets, E., W. Stol

Marokkanen en Nederlanders over hun wijk: gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurt-activisme

Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 44, nr. 3, 2002, p. 247-261

Bovenkerk, F., G. Horstmann e.a.

Politie in een multiculturele samenleving

In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller e.a. (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1999, p. 513-534

¹ Zie www.lecd.nl.

Broekhuizen, J., J. Raven e.a.

*Positie en expertise van de alloch-
tone politiemedewerker: op weg
naar een volwaardige plaats bin-
nen de politie*

Den Haag, Elsevier Overheid,
2007

Çankanya, S.

*Buiten veiliger dan binnen: in- en
uitsluiting van etnische minder-
heden binnen de politieorganisa-
tie*

Delft, Uitgeverij Eburon, 2011

Ewijk, A.R. van

*Diversity in uniform: An explora-
tion of diversity and a compre-
hensive analysis of the regional
police forces in Catalonia and
Utrecht*

Barcelona, Universitat Pompeu
Fabra, 2011

Graaff, M. de, R. van der Wal

*Op de schouders van voorgangers:
streven naar diversiteit in de
Nederlandse politietop* Apeldoorn, Politieacademie, 2011

Janssen, J.

*Je eer of je leven: een verkenning
van eierzaken voor politieambte-
naren en andere professionals.*

Den Haag, Stapel & De Koning,
2008

Janssen, J.

*Schering en inslag: enkele wenken
voor politieambtenaren en andere
professionals voor opbouw en
onderhoud van netwerken in de
multi-etnische samenleving*

Den Haag, Boom Lemma uitge-
vers, 2011

Jennissen, R.P.W.

*Criminaliteit, leeftijd en etniciteit:
over de afwijkende leeftijdsspeci-
fieke criminaliteitscijfers van in
Nederland verblijvende Antillia-
nen en Marokkanen*

Den Haag, WODC, 2009

Jong, J.D. de

*Kapot moeilijk: een etnografisch
onderzoek naar opvallend delin-
quent groepsgedrag van 'Marok-
kaanse' jongens*

Amsterdam, Aksant, 2007

Kleijer-Kool, L.

*Handhavers van de vrede of her-
overaars?: politiestijlen en con-
flictpotentieel in Nederlandse
multiculturele achterstandswij-
ken*

Den Haag, Boom Juridische uit-
gevers, 2008

Korf, D.J., F. Bovenkerk

*Dubbel de klos: slachtofferschap
van criminaliteit onder etnische
minderheden*

Den Haag, Boom Juridische uit-
gevers, 2007

LECD

*Politie voor EEN IEDER: een
eigentijdse visie op diversiteit*

Apeldoorn, Politieacademie, 2009

**Raad voor Maatschappelijke
Ontwikkeling**

Tussen afkomst en toekomst: etnische categorisering door de overheid

Den Haag, RMO, 2012

Timmer, W.

Politie dicht bij ál(ochton)e burgers: een onderzoek naar multi-etnisch politiewerk

Den Haag, Politie Haaglanden, 2003

Vries, S. de

Het veranderende gezicht van de Nederlandse politie: een beschrijving van het multiculturalisatieproces van de Nederlandse politie

In: F. Bovenkerk, M. van San e.a. (red.), *Politiewerk in een multi-culturele samenleving*, Apeldoorn, LSOP, 1999